

Újra Járás A Közigazgatásban

A járási rendszer újratervezése hazánkban

„175 lépés Magyarországon”

Tartalomjegyzék

Témaexponálás.....	4
I. A járás, mint területi egység kialakulásának története	6
1.) XIII-XV.sz.	6
2.) XVI-XVII.sz.	6
3.) XVIII- XIX. sz.	7
4.) Járások a modern polgári államszervezetben (1867-1914).....	7
5.) Járás a két világháború között (1919-1944).....	8
6.) 1944-1948	9
7.) Járások a Tanácsrendszerben (1949-1983)	9
8.) Rendszerváltás után, Magyary program.....	11
9.) Összegzés	12
II. Nemzetközi kitekintés: járások az európai országokban	12
1.) Önkormányzati járások	14
a.) Lengyelország	14
b.) Portugália	14
c.) Anglia	15
2.) Államigazgatási járások	15
a.) Szlovénia	16
b.) Szlovákia	16
c.) Ausztria	17
3.) Községek, mint „kisjárások”	17
a.) Bulgária	18
b.) Svédország	18
4.) „Nagyjárások”	18
a.) Franciaország	18
5.) Európai országok járások nélkül	19
a.) Horvátország	19
b.) Olaszország	19
III. A járások újbóli kialakításának folyamata hazánkban	20
IV. Jogi szabályozás	21
1.) Az államigazgatási feladatok ellátásával összefüggő vagyon használata	21
2.) Járási biztos	24
3.) A települési önkormányzati hivataloknál foglalkoztatott köztisztviselők.....	24
4.) A járási hivatalok	26

a.) Illetékességi szabályok	26
b.) A járási hivatal szakigazgatási szervei	26
c.) A járási hivatal szakmai irányítása	27
d.) A járási hivatal vezetőjének feladatai	28
e.) A járási hivatal feladatai	28
f.) A járási hivatal illetékességének megváltoztatása és új járási hivatal kialakítása	31
g.) Kormányablak, a járási hivatalok integrált ügyfélszolgálati irodái	31
V. Összegzés	32
Irodalomjegyzék	34
Internetes források	35
Felhasznált jogszabályok jegyzéke	36

„Minden szervezetrendszer (alrendszer, szervezeti egység) teljesítménye számos tényezőtől függ... Köztük azonban fontosságukat tekintve első hely a szervezetrendszer személyzeti összetételét illeti meg. A gyatra személyzet ugyanis a legkedvezőbb egyéb kiváló működési feltételeket is lerontja, sőt esetleg hatástalanítja, a kiváló személyzet pedig képes a kedvezőtlen feltételek hátrányait jelentős mértékben csökkenteni.” /Szamel Lajos/

Témaexponálás

A választott témakör mindenképp előtt azért tekinthető egyszerre aktuálisnak és érdekesnek, mert mindvégig ott lebeg az a „kettősség” a járásokkal összefüggésben, hogy egyrészt ez egy új, napjainkban aktualitással rendelkező – s így alapos vizsgálatot igénylő – közigazgatási egység, másrészt pedig a történelembe visszavezethető előzményei is vannak e területi egységnek, és ettől talán még stabilabb a jelenkori megléte. Úgy gondolom, hogy ha egy adott rendszer már működőképesnek bizonyult az elődeink számára, ők hosszú évszázadok alatt azt kialakították, tapasztalataik alapján formálták az idők során, és végeredményben egy hatékonyan kanalizált struktúrát tudtak így létrehozni, akkor az a jelenkorban is relevanciával bír. Többek közt az Alaptörvény hivatott ezt a folytonosságot fenntartani: *„Alaptörvényünk jogrendünk alapja, szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. Élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát, azt a formát, amelyben élni szeretnénk.”*¹ Természetesen meg kell említeni, hogy a történelem során más és más gazdasági, társadalmi, kulturális, politikai, és jogi viszonyok uralkodtak, ezért teljes egészében nem biztos, hogy akceptálható a középkor járási felépítése a mai közigazgatás rendszerébe, tehát szükséges azt átformálni a mai viszonyok, körülmények alapul vételével. Így például az ún. szocialista korszakban a közigazgatásban megjelenő alá-fölérendeltségi viszony, a szolgáltató jelleg és az ügyfél-centrikusság hiánya, a számonkérő, felelősségre vonó, kioktató hangnem manapság már elképzelhetetlen lenne. Ezzel ellentétben, új koncepciót figyelhetünk meg a Magyar

¹ Magyarország Alaptörvénye: Nemzeti hitvallás

Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programban, amelynek központjában az ügyfél-centrikusság, a költségtakarékos és egyben hatékony közigazgatás áll. Mindent összevetve elmondható, hogy az alapkoncepció mindig is egy olyan közigazgatási területi egység létrehozása volt, amely a településnél nagyobb, de a megyénél kisebb területet foglal magába, államigazgatásban elfoglalt helyét tekintve pedig a helyi és a területi szint között helyezkedik el.

Dolgozatom fő vonulatának másik megközelítése a magyar történelmi előzmények megvizsgálása mellett, a nemzetközi kitekintés szemszögéből történő áttekintés. Kiemelkedő jelentőségű lehet egy viszonylag új jogintézmény esetében a múlt vívmányainak figyelembe vétele, szükséges azonban az adott korszakban más államokban érvényesülő megoldások érintése a járások kialakításánál. Sok aspektusból vizsgálhatjuk a környező országok területi egységeinek felépítését, de itt is – mint a történelmi áttekintés során – fontos szem előtt tartani azt is, hogy egyes államok eltérő tendenciákat mutatnak. Kutatásom során az egyes államokban fellelt különböző terminus technicussal illetett, de lényegében a járásnak megfelelő területi egységeket igyekeztem a teljesség elvének szem előtt tartásával zárt rendszerben összefoglalni, így végül öt csoportot alkottam, amelyeket a nemzetközi kitekintés fejezetben részletezek.

Ezen a két tengelyen elindulva jutok el a témaköröm fő pontjához, ami a járások újbóli létrehozását jelenti 2013. január elsejével. Itt meg kell említeni azt a szembetűnően kardinális problémát, hogy nem állt rendelkezésre kellő mértékű anyagi forrás az új struktúra megteremtésére. A jogalkotó úgy oldotta meg ezt a kérdést, hogy a települési önkormányzatoktól infrastruktúrát és munkaerőt „csoportosított át”. Ez a lépés nem bizonyult teljesen problémamentesnek, még manapság is vannak olyan települések, ahol ennek következtében küzdenek a hivatal fenntarthatóságáért, és a színvonalas szolgáltatás további nyújtásának biztosításáért. Ezeken felül tovább terhelte a folyamatot két, azzal egy időben zajló reformtevékenység: az önkormányzati közös hivatalok kialakítása és az általános iskolák állami átvétele.

A feladat- és hatáskörök tekintetében megfigyelhető, hogy egyelőre még ez az új területi szint „üresjáratként” funkcionál, nem igazán tölt be markáns szerepet a közigazgatásban. A probléma fő oka a nem következetes, alapvető koncepciót nem tükröző feladat- és hatáskör elosztásban rejlik az önkormányzatok és a járások között. A járások kialakításakor nem vizsgálták meg kellő képen azt, hogy a helyi önkormányzati hivatal az átvételre kerülő feladatra mennyi köztisztviselőt foglalkoztatott és mennyi ügy fordult elő az adott időszakban, hanem a jogalkotó egyszerűen átcsoportosított. Így a kevés ügyszámú

feladatkörökben kialakult a járásoknál egy túlkapacitált helyzet. Jelenleg ez a nagy apparátus várja, hogy mi lesz majd a rendeltetése a jövőben.

A téma feltárása során ezeket a problémaköröket, azok jogszabályi hátterét, valamint a járási hivatalvezetőkkel és helyi önkormányzatok jegyzőivel folytatott interjúk keretében előkerült gyakorlati tapasztalatokat ismertetem a lehetséges továbbfejlesztési irányok kijelölésének céljával.

I. A járás, mint területi egység kialakulásának története

1.) XIII-XV.sz.

A korábbi királyi vármegyék helyébe a 13. században a nemesi megyék léptek, amelyekkel szorosan összefonódtak a szolgabírói hivatalok (*iudex nobilium/iudlium*),² és a szolgabírói járások. Ugyanis a szolgabíró a nemesi vármegye egyik legfőbb tisztségviselője, aki az alispánt segítette a bíráskodásban,³ és illetékességi területe a szolgabírói járás. Tisztségére a megyei nemesek választották. A járásokat az első biztos forráshelyek, az 1427. évi kamara haszna összeírások *reambulation*nak nevezik, amely a korban a települések, uradalmak határjárásához (*reambulatio metarum*) csatlakozó fogalom volt.

2.) XVI-XVII.sz.

1526 után megszilárdult a járások beosztása és kialakultak a szolgabírói ítélőszékek. A járások kialakulásához köze lehet a korabeli adórendszernek, illetve annak, hogy az adószedők mellé szolgabírókat rendeltek. Ebből lehet következtetni arra, hogy a középkori járások a pénzügyigazgatás legalsó, adminisztrációs fokát jelentették. A 16-17. században azonban jelentősen megnőtt a közigazgatási szerepük.⁴ A 16. sz. végén jelent meg a szolgabíró önálló bíraskodásának intézménye az albíróságként is emlegetett szolgabírói szék (*forum judicis nobilium, forum iudlium, forum pedaneum*). A megyéket a járások nem azonos területű egységekre osztották, azok határai a domborzatot és vízrajzot követték, de olykor

² A nemesi vármegye önkormányzatának vezetője. Neve eleinte *iudex servientium*, 'a szolgák bírója', innen a magyar elnevezés, később *iudex nobilium*, 'nemesek bírója'.

³ A szolgabíró kifejezés feltételezhetően abból a tényből származik, hogy az alispán szolgálatában, annak segítségét látta el a bíraskodásban.

⁴ Egyes járások feladatkörébe került a közutakra, vízi utakra, malmokra történő felvigyázás, valamint a csatornarendszer felügyelete, de az oszmán háborúk miatt még katonai jellegű feladatokat is el kellett látniuk.

még a nemesség létszáma is meghatározó erővel bírt a járások kialakításánál.⁵ A 16. századi királyi adóösszeírásokban a *processus* elnevezés tűnik fel, ami a század első harmadában már ki is szorította a korábbi elnevezéseket.⁶

3.) XVIII- XIX. sz.

„A 18. században nagy kiterjedésű szolgabírói járások (*processus*) kisebb egységekre, kerületekre (*districtus, cirkulus*) tagozódtak, amelyek élén az alszolgabírák jelentek meg.”⁷ A nemesi vármegyék megyei testületi szerve a közgyűlés volt, ahol megválasztották a *nobile officium*⁸ elve alapján a tisztviselőket. A járás székhelye általában a szolgabíró személyétől függött, így amikor az megváltozott, akkor gyakran a székhely is módosult.⁹ Az igazságszolgáltatás és a közigazgatás teendőit laikus földesurak végezték, viszont szakértők közreműködtek ebben a tevékenységben. A közgyűlés a szolgabíró mellé egy jogban jártas esküdtet volt köteles választani, aki nélkül fontosabb ügyekben a szolgabíró nem dönthetett egyedül. Az 1850-es években kialakított Bach-féle közigazgatási átalakítás kerületi igazgatást hozott létre. Ebben a rendszerben a megyék élén megyefőnökök álltak, amelyek joghatósága alá vonták a járásokat.¹⁰ A szolgabíró hatáskörébe tartozott: belügyi és igazságügyi közigazgatás teendőinek ellátása, községi közigazgatás irányítása, járási adóhivatalok működésének ellenőrzése.

4.) Járások a modern polgári államszervezetben (1867-1914)

Az 1867.évi kiegyezés részben rendezte Ausztria és Magyarország közjogi viszonyát, részben pedig megteremtette a történelmi Magyarország belső területi konszolidációjának lehetőségét.¹¹ A modern magyar polgári államszervezet létrehozásának első lépése egy önálló és független bírói hatalmi ág kialakítása volt, amely a következő formában valósult meg:

1869. évi IV. törvénycikk a bírói hatalom gyakorlásáról:

⁵ Ezekhez képest a mai járások kialakításánál meghatározóbb szempont - a településszerkezeti különbségek figyelembevételével- az ország hátrányos helyzetű településeinek felzárkóztatása.

⁶ Első megjelenései: 1444: Zemplén, 1488 Veszprém

⁷ Dominkovits Péter – Horváth Gergely Krisztián: A szolgabíráktól a járási hivatalokig – a járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig. In: Csíkei András – Oláh Miklós szerk.: „Kormányozni lehet ugyan távolról, de igazgatni csak közelről lehet jól...” Tanulmány a területi igazgatás magyar történelmi hagyományairól, az átalakításra vonatkozó jelenkori kutatások eredményeinek áttekintése, valamint az európai tapasztalatok bemutatása. HÉTFA Elemző Központ: Budapest, Kézirat. 2011. 16-74 o.

⁸ nemes köteleesség, fizetés nélküli tisztség

⁹ A székhelynek az infrastruktúra tekintetében legtöbbször nemesi kúria adott otthont.

¹⁰ 43 megyében 244 járás

¹¹ Hajdú Zoltán: Magyarország közigazgatási földrajza. Dialóg. Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2005 84-90.o.

1. § „Az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítettik. Sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.”

Ezzel létrejött a közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztása.

A modern magyar jog megszüntette a szolgabíró sokoldalúságát: a helytartótanácsokat szakminisztériumok váltották föl, a szolgabírókat állandó járási székhelyhez rögzítették és a hivatal eddigi számos közigazgatási hatóságként betöltött feladataikat elvették.¹²

A területi igazgatási rendszer több fokozatra tagozódott: megye-járás-község. „A vármegyének a járás alárendelt tagozata, amelynek impériuma van, de önkormányzata, önálló jogi személyisége nincs.” „A járás tehát a vármegyének dekoncentrált szerve. A járás akkora, mint a hozzá beosztott nagy- és kisközségek területe együttevén.”¹³ Ennek következtében a megyék közötti különbségek fokozódtak és a magyar közigazgatás területi rendjét, települési és népességi struktúráját tekintve aránytalan keretek között működött.

5.) Járás a két világháború között (1919-1944)

„Az első világháborút megelőzően a történelmi Magyarországon 509 járás volt, megyénként átlagosan 6-7.”¹⁴ 1919-ben a Tanácsköztársaság az alkotmányos rend megteremtése érdekében a magyar közigazgatás történetében első alkalommal a járást önkormányzati szintre emelte, de ez inkább csak a formalitásban jelent meg. A járási tanácsot a falusi és városi tanácsok közvetett választással hozták létre. Az 1929. évi 30. tc. vezette be a megyei jogú város fogalmát. „A megyei város tehát egyetlen községből álló járás, amely közvetlenül a vármegyének van alárendelve és nem tartozik járási kötelékbe.”¹⁵

Az 1930-as évekre továbbra is fennmaradt két probléma. Az egyik az volt, hogy a 10-20 ezer körüli, kis lélekszámú járásokat meghagyták, amely szétaprózódott, aránytalan területi szerkezetet eredményezett. A másik probléma a közlekedési adottságok figyelmen kívül

¹² pl.: bírósági feladatok, adóhivatali funkciók

¹³ Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest.1942. 122.o., 274.o.

¹⁴ „Átlagos területük 650 km² volt, népességük pedig 40 000 lélek körül alakult. Trianont követően a járások száma 155-re csökkent. Az új határok mentén kettészakadt 27 vármegye és 60 járás.” (ld. <http://www.jaras.info.hu/jaras/jaras-tortenete> (utolsó letöltés:2014.10.14))

¹⁵ Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.Budapest.1942

hagyása, aminek következtében egyes járásszékhelyeket csak nagy kerülővel lehetett megközelíteni, így meglehetősen lelassult az ügyintézés menete.¹⁶

6.) 1944-1948

„1944 decemberében, az ország területén folyó háború időszakában megalakult az Ideiglenes Nemzeti Kormány. A 14/1945. M. E. rendelet a közigazgatás önkormányzati alapokon, a korábbi területi és szervezeti struktúrának megfelelő helyreállításáról intézkedett. A 1030/1945. M.E. rendelet a főszolgabírói hatáskört a járási főjegyzőre ruházta.”¹⁷ Ebben az időszakban pártonként eltérő közigazgatási reformkoncepciók alakultak ki. A Kiszegedpárt ragaszkodott a járások és vármegyék megtartásához, valamint a járások önkormányzati joggal való felruházásához, illetve a párt elképzelése szerint hozzá és a főbíróhoz rendelte volna a közrendészeti, a közegészségügyi, az anyakönyvi, vallás- és közoktatásügyi, továbbá katonai feladatköröket. Ezzel ellentétben a parasztpárt a régi vármegyei rendszer felszámolását tekintett célnak, és helyette a funkcionalitást szem előtt tartva egy olyan városmegyei struktúrát tervezett, amelynek fő feladata a vonzáskörzet ellátása. A Magyar Dolgozók Pártja az államgépezet teljes demokratizálását és a közigazgatás népi jellegűvé tételét hirdette. Az 1947 februárjában aláírt párizsi békeszerződésnek eredményeképpen a közigazgatási reformelképzelések visszakerültek a trianoni határok közé.

7.) Járások a Tanácsrendszerben (1949-1983)

Először érdemes megvizsgálni a tanácsrendszer igazgatásának jellegzetességeit. Ebben a rendszerben az alá-fölérendeltségi viszony volt a jellemző, amely szemléletben a hatóság mindenekfölött áll. Nem jelent meg a szolgáltató jelleg az ügyintézésben és nem kimondottan az ügyfélcentrikusságról volt ismert, sőt, egyfajta számonkérő, felelősségre vonó, kioktató hangnem a jellemzőbb. A közérthetőség alapelvét figyelmen kívül hagyva, gyakran a laikus számára érthetetlen, bonyolult szövegezésű határozatok születtek. „A tanácsok, mint államhatalmi, népképviselői és államigazgatási szervek, teljes körűen átfogták a helyi közigazgatást.” Az állam által fenntartott és működtetett tanácsrendszerről elmondható, hogy

¹⁶ A visszacsatolásokat követően 1942-re 41 vármegyében 264 járás működött (megyéenként átlagosan 6 járás).

¹⁷ <http://www.jaras.info.hu/jaras/jaras-tortenete> (2014.09.25)

egy jól kiépített, hatékony szakmai irányítással ellátott, komplex feladatokat ellátó és emellett szakszervezeti szervezeti rendszerrel is működő közigazgatási struktúra.¹⁸

Az 1949. augusztus 20-án kihirdetett alkotmány rögzítette a következő évben bevezetett tanácsrendszer kereteit. Az alkotmány rendelkezett az államhatalom területi szerveiről: 30.§ (1) „Az államhatalom helyi szervei a megyei tanács, a járási tanács, a városi tanács, a községi tanács, a városi kerületi tanács.”

Az 1949-1950-es közigazgatási reform következtében a 25 megyéből 19 lett, amelyekben 140 járás helyezkedett el. Ezeknek a járásoknak a határait és székhelyeit a KSH centrum-vonzáskörzet kutatásai alapján alakították ki.

A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény (I. Tanácstörvény) alapján a járások a kisebb városok irányítását látták el, míg a megyei tanácsok a nagyobb városokét.

A Magyar Népköztársaság bírósági szervezetéről szóló 1954.évi II. törvény (II. Tanácstörvény) ezekhez képest nagy változásokat hozott a városigazgatás rendszerében: a városok kikerültek a járási tanácsok alárendeltségéből és többségük járási jogú városként a megyei tanácsok irányítása alá került. Ennek következtében a járásoknak csak a községek lettek alárendelve. Az Elnöki Tanács 1956.évi 2. sz. határozata 8 járást szüntetett meg és ezt követően az 1960-as években kialakult egy új tendencia, miszerint gyakorivá vált a közös községi tanácsok kialakítása és a járások összevonása, átszervezése. Többek közt ennek okán a járások száma 1983-ra nagyjából megfeleződött.

A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény (III. Tanácstörvény) megszüntette a járást, mint tanácsí szintet és ezzel a formális önkormányzati jellege is megszűnt. Immáron új néven, járási hivatalok irányították a községeket a megyék szolgálatában, élén a megyei tanács által kinevezett elnökkel. Emellett létrejött egy új városkörnyéki igazgatási forma. „A járási hivatal önálló osztályai a következők voltak: 1) igazgatási, 2) pénzügyi, terv és munkaügyi, 3) élelmiszergazdasági és kereskedelmi, 4) műszaki, 5) művelődésügyi, 6) egészségügyi, valamint a titkárság.”¹⁹

A járások megszüntetésének jogi alapját aprócska jogszabályok adják 1983. december 28-i keletkezéssel, amelyek csak 1984. január 1-től léptek hatályba. Az egyik ilyen az 1971. évi I. tv. 75. §-ának 8. bekezdése az 1983-as módosítás után: „Ha feladatot és hatáskört

¹⁸ Fekete Géza: A magyar közigazgatás és az emberek új találkozási pontja: a járási hivatal. In: Csefkó Ferenc (Szerk.): A közigazgatás és az emberek. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány. Pécs. 2013.291.o.

¹⁹ Dominkovits Péter – Horváth Gergely Krisztián: A szolgabíráktól a járási hivatalokig – a járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig. In: Csité András – Oláh Miklós szerk.: „Kormányozni lehet ugyan távolról, de igazgatni csak közelről lehet jól...” Tanulmány a területi igazgatás magyar történelmi hagyományairól, az átalakításra vonatkozó jelenkori kutatások eredményeinek áttekintése, valamint az európai tapasztalatok bemutatása. HÉTFA Elemző Központ: Budapest, Kézirat.2011. 16-74.o.

megállapító jogszabály eltérően nem rendelkezik, a járási hivatal és elnöke helyett, a városi (városi jogú nagyközségi) tanács végrehajtó bizottságának megfelelő szakigazgatási szervét kell érteni. A járás mint jogszabályi megjelölés hatályát veszti.” 1984-ben a városkörnyéki reform teljes körű végrehajtása után 139 város-, illetve nagyközségkörnyék jött létre.²⁰

8.) Rendszerváltás után, Magyary program²¹

A rendszerváltást követően²² többször lehetett hallani a járások újbóli létrehozásáról, viszont szignifikáns előjelét csupán a 2010-es kormányváltást követően lehetett érzékelni. Ekkor jelent meg a Jó Állam Fejlesztési Koncepció, amely három reformcsoportból tevődik össze: Igazságszolgáltatási Reform, Önkormányzati Reform, Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (*Magyary Program*). A program célja egy hatékonyabban működő állam megteremtése és a közszolgáltatások ellátásának magas színvonalra emelése. Stabilitását növeli, mintegy „betontalapzatként” az *Alaptörvény Szabadság és Felelősség fejezetének XXVI. cikke: Az állam - a működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében - törekszik az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek az alkalmazására.* A program kereteiben egy költségtakarékos, ügyfélközpontú és hatékony területi közigazgatási egység megteremtése érdekében kerül célkitűzésként a járások újbóli kialakítása megfogalmazásra. A jó állam koncepciónak eszmei háttérét talán egyetlen gondolat summázza legátfogóbban:

„Az emberek számára azt a tudatot és szilárd bizalmat kell megadni, hogy az állam egyrészt erős, másrészt, hogy az állam az övék.”

(Magyary Zoltán)

²⁰ Az átszervezés előtt 61 városkörnyék és 83 járás volt.

²¹ <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (2014.10.1)

²² A rendszerváltást követően a városkörnyéki igazgatás megszüntetésével felértékelődött a kistérségi probléma. Az államszervezet egyéb színterein (igazságszolgáltatás, földhivatal, stb.) fennmaradtak a járási-városkörnyéki igazgatás egységeinek megfelelő nagyságrendű területi egységek. A kistérségi szinten pedig kialakultak az önkormányzati társulások és a KSH statisztikai kistérségei (1994-től 138 kistérség).

9.) Összegzés

A fent taglalt történeti áttekintésből kiderül, hogy közel 1000 éves múltra vezethető vissza a járási modell hazánkban. Az évszázadok során más-más formában, elnevezéssel, feladatkörrel jelent meg, de a rendeltetése mindig is egyfajta területi egység szerepének betöltése volt. Ez eleinte az igazságszolgáltatásban nyilvánult meg, de a későbbiek folyamán már az adóztatásban, közigazgatásban is. A feladatok ellátására szolgáló apparátus olykor laikusokból, máskor pedig szakképzett munkaerőből tevődött össze. A járási határainak kialakításánál is sokféle szempontot figyelhetünk meg a történelem során (pl. domborzat, vízrajz stb.), viszont az általános alapelgondolás mindenkor egy olyan területi modell létrehozása volt, amely méreteiben nagyjából az egy napi járóföldnek felel meg.

II. Nemzetközi kitekintés: járási rendszerek az európai országokban²³

Mielőtt a hazai modernkori járási rendszerek kialakítását vizsgálnánk, előbb célszerű nemzetközi kitekintést tenni, ugyanis valamely jogintézmény értékeléséhez a történeti előzmények és a más államokban megvalósuló tapasztalatok irányából érdemes közelíteni. Így a járási rendszer tanulmányozásában is elengedhetetlen az egyes európai minták figyelembevétele. Véleményem szerint az államokra is elmondható, akárcsak az emberekre, hogy az „okos állam” a saját hibáiból tanul, a „bölcс állam” pedig a másik ország hibáiból. Ezzel csupán csak azt szeretném érzékeltetni, hogy egy rendszer szakszerű megalapozása érdekében először szükséges példát venni a múlt sikertelenségeiből és sikereiből, valamint a kortársak jelenlegi tapasztalataiból, és ezek függvényében kell alakítani a saját nemzetünk arculatához.²⁴ Egy az egyben átvenni más ország rendszerét nem jó megoldás – a ritka kivételektől eltekintve –, mert nincs rá garancia, hogy ugyan az a struktúra egy teljesen más közegben is működni fog.²⁵

²³ A Hétfa Elemző Központ „Kormányozni lehet ugyan távolról, de igazgatni csak közelről lehet jól...” című tanulmánya alapján. H-1051 Budapest Október 6. utca 19. IV/2

²⁴ Az „arculat” alatt a társadalmi, gazdasági, kulturális sajátosságokat értem.

²⁵ Watson elmélete szerint az ember elég lusta ahhoz, hogy a másoknál jól bevált megoldásokat vegye át. Ezzel hozzá párhuzamba a jogi kultúrák fejlődését, miszerint nem saját maguk találták fel az új jogintézményeket, hanem átvették a jó megoldásokat másoktól, illetve róluk is példát vettek mások (export-import). Ezért a jogtranszplantáció/jogátültetés Watson szerint egyetemes jogfejlesztő tényező.

Az Európai Unióban nincs a tagországokra nézve egységesen kötelező, standard területi közigazgatási rendszer, erre jogszabályi rendelkezés nem kötelezi az államokat. Ennek ellenére az EU-nak szoros érdeke fűződik ahhoz, hogy a közösségi döntések végrehajtását és előkészítését végző tagországok közigazgatása milyen, mennyire hatékony. Többek közt ezért is állít fel követelményeket, amelyek két csoportra oszthatók: 1. politikai kritériumnak minősül a demokrácia és a jogállamiság megléte, 2. intézményi kritérium, amely a tagsági követelménnyel összefüggő „közigazgatási képesség” kritériuma. Ezek mellett megjelennek még az EU-ra jellemző fejlődési tendenciák, úgymint a decentralizáció, szubszidiaritás stb.²⁶ A NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) szerkezete ad némi keretet a népességszám alapján kialakított kategóriákkal, de ez inkább a területfejlesztéshez kapcsolható.²⁷

„Összességében Európában a települési szint feletti közvetlen területi szintnek többféle típusa létezik:

- a.) települési önkormányzatokból egy vagy több célból létrejövő önkéntes társulás;
- b.) települési önkormányzatokból létrejövő kötelező társulás önálló önkormányzatokkal;
- c.) településekből létrejövő településközösség egy önkormányzat alatt (a teljes ország ez alapján tökéletes [hézag- és átfedésmentes] felosztásra kerül);
- d.) statisztikai területi egységek;
- e.) terület- és gazdaságfejlesztési egységek;
- f.) nem közigazgatási szervek által ellátott közszolgáltatási tevékenységek területi egységei (ezek szerveződésesei kötődhetnek a közigazgatási terület egységekhez, ugyanakkor különböző racionális indokok alapján saját területi szerveződésük is lehet [pl. vízügy – vízgyűjtőterületek]);
- g.) az államigazgatás dekoncentrációja révén felálló területi hivatalok és körzeteik;
- h.) első szintű területi önkormányzat (helyi önkormányzatok együttese).

(vö. Alan Watson, Legal Transplants: An Approach to Comparative Law, second edition, published in 1993 by the University of Georgia Press. Athens, Georgia, 1974. 1-30.o.)

²⁶ Fábián Adrián: Közigazgatás-elmélet. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs. 2012. 160.o.

²⁷ Statisztikai Célú Területi Egységek Nomenklatúrája: NUTS1 3-7 millió fő (országgrész, pl. Közép-Magyarország), NUTS2 800 000-3 000 000 fő (régió, pl. Dél-Dunántúl), NUTS3 150 000- 800 000 fő (megye, pl. Baranya), LAU1 járás, LAU2 település

Az egyértelmű fogalomhasználat miatt rögzítjük, hogy a járás fogalmát a települési szint feletti első olyan területi-közigazgatási (államigazgatási és/vagy önkormányzati) szintre használjuk, amely közigazgatásilag már nem lokális (tehát felette van a települési önkormányzatnak, illetve a községnek), de átlagos népességmérete alapján még nem éri el a 150 ezer főt.”²⁸ Ez alapján a járásnak két típusa van: államigazgatási járás és önkormányzati járás. Ugyanakkor Európa országai esetében másféle járástípusokat is meg kell különböztetnünk: statisztikai célú alatt azon területtípust értjük, amely csak statisztikai adatokban „él”, azaz határai és adatai vannak, de nincs közigazgatási tartalma; illetve léteznek ún. fejlesztési célú járások, amely az előzőre építve (általában) területfejlesztési egységek.

A következőkben öt féle közigazgatási modellt részletezek: 1.) önkormányzati járások, 2.) államigazgatási járások, 3.) „kisjárasok”, 4.) „nagyjárasok”, 5.) olyan országok közigazgatási struktúrája, ahol nincs az értelmezésünk szerinti járás.

1.) Önkormányzati járasok

a.) Lengyelország

Az ország területi közigazgatása háromszintű. Legfelső szintje a vajdaság (16, *województwo*), alatta a járás/járási jogú város (379, *powiaty i miasta na prawach powiatu*), és végül a legalsó szint, a község (2478, *gmina*). Ez a 379 járás két csoportból tevődik össze: 65 járási jogú városból és 314 járásból (*powiat ziemski*). A vidéki járasokhoz tartozik 2413 község, és átlagosan százezer lélekszámú egy járás. Önkormányzattal, és önálló költségvetéssel rendelkező jogi személyek, amelyek rendeltetése olyan feladatok ellátása, amik helyi önkormányzati szinten nem megoldhatók. Függelmi viszony nincs a két szint között, mindketten önállóan gyakorolják a végrehajtói hatalmat. A járasok működtetik a mindennapi élethez szükséges intézményeket, a középfokú oktatási intézményeket, kórházakat, rendőrsőket, tűzoltóállomásokat, közegészségügyi intézményeket és adóhivatalokat.

b.) Portugália

²⁸ Id. A Hétfa Elemző Központ „Kormányozni lehet ugyan távolról, de igazgatni csak közelről lehet jól...” című tanulmánya alapján.

Területi beosztását tekintve Portugáliát komplexitás jellemzi. Közigazgatási szintek sokfélesége figyelhető meg, amely sokat változott még a XX. század folyamán is. Az ország 1976 óta 18 kerületből (*distrito*) áll, viszont ezeken kívül az Azori-szigetek és Madeira két külön autonómiával rendelkező térség. A kerületeknél alacsonyabb területi szinten 308 önkormányzati járás (*municípios*) helyezkedik el, mintegy 35 000 fős átlag mérettel a LAU 1 szintet éri el. A területi beosztás legalján a települési szint található (LAU 2), amely ugyan nem számít jelentős közigazgatási tényezőnek, de autonómiával és választott testülettel bír, és eme közigazgatási egységnek köszönhetően nevezhető a fölötte lévő szint önkormányzati járásnak.

c.) Anglia

Négyszintű területi beosztásának legfelső szintjén az 1994-ben kialakított 9 régió helyezkedik el, amelyeket decentralizáció céljából hoztak létre. Ez alatt található 48 „ceremoniális” megye, amelyek a monarchia képviseleti szintjét testesítik meg. A lokális kormányzás színterét pedig – a Nagy-London és a Scilly-szigetek kivételével – a 83 városi és nem városi megye (*metropolitan and non-metropolitan counties*) tölti be, amelyeket legtöbbször kerületekre (*districts*) is fölosztják, de más nem városi megye pedig olykor egyben egy kerület is (*unitary authorities*). Ez a kerületi önkormányzatok (járások) látják el a helyi településfejlesztéssel kapcsolatos feladatokat, az építési igazgatási feladatokat, a környezetvédelem megszervezését, és a köztemetők fenntartását.²⁹ A legalsó szintet a települések képviselik.

2.) Államigazgatási járások

Az önkormányzati járásokhoz képest meglehetősen több példát láthatunk rá Európában.³⁰ Ezek közül csak néhányat tartok érdemesnek kiemelni, amelyeket azon szempontok figyelembevételével választottam ki, hogy magukba foglalják-e a többi állam járásrendszerének jellegzetességeit is, és így modellképző országoknak tekinthetők az általam jelenleg nem taglalt országok számára is.

²⁹ Fábíán Adrián (Szerk.): Válogatott európai önkormányzati modellek.. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs. 2012. 50-51.o.

³⁰ A következő országokban található: Szlovénia, Ukrajna, Észtország, Szlovákia, Csehország, Svájc, Ausztria, Ciprus, Izland

a.) Szlovénia³¹

Az államigazgatásban a járások legfőképpen belügyi területen látnak el feladatokat (pl. építésügy, anyakönyvezés, lakossági és gépjármű regisztráció stb.). Továbbá az elsőfokú állami hatáskörű közigazgatási döntések is itt születnek, amelyek ellen a fellebbezést az illetékes minisztérium bírálja el. Ezeken felül a helyi szint törvényességi felügyeletét is ellátja. A közigazgatási egységek ezeken túlmenően még más, állami hatáskörhöz tartozó feladatköröket is ellátnak (pl. nyilvántartások vezetése).³²

b.) Szlovákia³³

A Szlovák Köztársaság területi-közigazgatási rendjéről szóló 1996. évi 221. számú törvény az országot 8 kerületre, és ezen belül 80 járásra osztja. Az új beosztás a szlovákiai magyarok számára előnytelen volt, a korábbi jelentős lélekszámuk egyes közigazgatási egységekben megtört, azt feldarabolták. Egyesek szakmailag tartották alkalmazhatatlannak a törvény által megszabott határokat, mások pedig némi szándékosságot láttak abban, hogy a határok úgy lettek kijelölve, hogy a magyar lakosság lehetőleg sehol ne haladja meg az összlakosság 30%-át.³⁴ Úgy gondolom, ennek feltehetően politikai okai voltak, bizonyára a szlovák vezetőség szerette volna elkerülni az esetleges magyar fölényt a választások esetén. Mivel a prioritást nem a gazdasági-fejlettségi tényezők, nem a történelmi hagyományok, nem a lakosság ellátása élvezte, hanem a választási-nemzetiségi ellentétek mögött meghúzódó politikai csoportosulások érdekei, ezért a mai napig is megfigyelhető az a komoly közigazgatási probléma, hogy a járások méreteit nagymértékű differenciáltság jellemzi, valamint a járásközpontok elhelyezésénél is irracionális megoldásokat lehet konstatálni. A Tt.

³¹ „Szlovéniában 2 kohéziós régió (NUTS 2), 12 statisztikai régió (NUTS 3), a területi közigazgatás rendszerében pedig 58 járás (upravne enote, azaz igazgatási egység) (LAU 1) és 210 község (občina) (LAU2) van. A települések száma mintegy 6000.”

(ld. <http://2010-2014.kormany.hu/download/a/ae/60000/J%C3%A1r%C3%A1s%20nemzetk%C3%B6zi%20kitekint%C3%A9s.doc> utolsó letöltés: 2014.10.7)

³² Miha Brejc.–Stane Vlaj: Önkormányzatiság Szlovéniában, különös tekintettel a regionalizációra.(fordította:Herczegné Süle Katalin) Horváth Gy. (szerk.): A régiók szerepe a bővülő Európai Unió-ban. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja.2000. 98-108.o.

³³ Területi beosztása: 4 területi statisztikai régió (oblast)~NUTS 2, 8 kerület (kraj)~NUTS 3, 79 járás (okres)~LAU 1, 3021 település (obce)~LAU 2 (2014.08.16)

³⁴ Fábrián Adrián: Válogatott európai önkormányzati modellek.. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs. 2012. 87.o.

302/2001. számú a magasabb szintű területi egységek önkormányzatáról (az önkormányzati megyékről) szóló törvényt fogadott el a kormány, amely egyrészt államigazgatási egység, másrészt önkormányzati testülettel is rendelkezik, de emellett a járás megmaradt továbbra is, mint államigazgatási egység.³⁵

Ezt követően is történt átalakítás a területi közigazgatásban, nagyobb területi hivatalokat (*krajjszki*), valamint körzeti hivatalokat (*obvod*) hoztak létre, amelyek ellátták az általános belügyi igazgatást, ingatlan-nyilvántartást, katasztrófavédelmet stb. Ennek következtében egyes korábbi járási hivatalok megszűntek, mások pedig átalakultak körzeti hivattallá.

c.) Ausztria

Az osztrák közigazgatási rendszer négyszintű: szövetség, 9 tartomány (*Bundesland*), 2357 önkormányzat (*Gemeinden*), és 99 járás, amely szervezetileg a tartományi közigazgatás része.³⁶ A járások 15 városi (*Stadtbezirke*) és 84 vidéki (*Landbezirke*) egységből tevődnek össze. A vidéki járások több településből állnak és a kerületi főkapitányság illetékességi területét adják. Ezek a járási előljárásságok szervezeti értelemben a Landok hatóságai.³⁷ A városi járások saját alkotmánnyal rendelkező városokat foglalnak magukba, a választott polgármester és magisztrátusi irányítással.

3.) Községek, mint „kijárássok”

Egyes országokban a járások szerepét a községek töltik be. Ennek több oka lehet: vannak olyan közigazgatási modellek, ahol a községek méretük/lélekszámuk alapján járásoknak feleltethetők meg, máshol pedig a feladatellátásban, funkciójukban nyilvánul meg a hasonlóság.³⁸

³⁵ Hardi Tamás – Mezei István: A racionalizmus és a nacionalizmus küzdelme. Eurorégiók a magyar-szlovák határon. Comitatus : önkormányzati szemle. 9. 2003. 67-74.o.

³⁶ Továbbá ezek mellett működik pl.: 140 bírósági kerület, 43 választási körzet stb.

³⁷ Szamel Katalin: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. Budapest. 2011. 530.o.

³⁸ Ide sorolható: Macedónia, Montenegro, Bulgária, Szerbia, Litvánia, Írország, Lettország, Belgium, Svédország, Hollandia, Görögország, Dánia

a.) Bulgária³⁹

A 2. világháború után csak rövid ideig voltak járások (*okolija*). Ezt követően a területi közigazgatás kétszintűként folytatta útját, a megyékkel és községekkel. A mi értelemünk szerint járási szintről nem beszélhetünk, mivel ezek a megyék túl nagyok, a községek viszont a közigazgatás alapegységeként szolgálnak, viszont átlagos lélekszámukat tekintve a járások szerepét töltik be.

b.) Svédország

Az állam területi közigazgatási szempontból két csoportra osztható: megyére (NUTS 3) és községre (LAU 2). Jellemzője az önkormányzatok magas fokú autonómiája és az állampolgárok számára nyújtott magas szintű szolgáltatások, amelyeket nagy részben a helyi és regionális szint nyújtja.⁴⁰ Az Európai Unióban található második legnagyobb LAU 2 szint, mintegy 30 000 fős átlagléltszámmal rendelkező községekből áll az ország. A községek átlagméretük és funkciójuk alapján járásoknak feleltethetők meg.

4.) „Nagyjárasok”

a.) Franciaország

A francia állam területi közigazgatási szempontból összetett, erőteljesen differenciált rendszert alkot. Az ország régiókra (*régions*), megyékre (*départements*), kerületekre (*arrondissements*), kantonokra (*cantons*), és községekre (*communes*). Ezeken kívül még vannak települési társulások, és 2014-től minden településnek kötelező tartoznia egyhez. A járási szintet felülről a kerületek, alulról pedig a kantonok közelítik meg. Ez a két szint államigazgatási feladatokat lát el. A francia elnök által kinevezett hivatalnokok útján működtetett kerületek (nem jogi személyek) adminisztrációja alprefektusok (*sous-préfet*) alá

³⁹ Bottlik Zsolt: A regionális gazdasági különbségek etnikai háttéréről – Bulgária példáján. In.: Regionális értékelő és kvantitatív analízisek. 2. ELTE Regionális Földrajzi Tanszék. Budapest. 2004. 7-40. o.

⁴⁰ Balogh Zoltán: Az új regionalizmus svéd modelljeinek alkalmazhatósága Magyarországon. Budapest. Ph.d. értekezés. 2008. 23-43. o.

van rendelve, akik segítik a megyei prefektust. A megyei választások területi kereteit viszont a kantonok biztosítják, méghozzá oly módon, hogy minden kantonban megválasztanak egy személyt a megyei tanácsba.

A konzekvenciákat levonva arra a megállapításra juthatunk, hogy ugyan a francia közigazgatásban az átlagos lélekszám miatt a fenti értelemben vett járás nincs, ám ennek ellenére az államigazgatási funkciót betöltő kerületek tekinthetők egyfajta „nagyjárasnak”.

5.) Európai országok járások nélkül

a.) Horvátország

A horvát közigazgatásban háromszintű területi beosztást alkalmaznak: megyékből (*županija*), városokból (*grad*) és községekből (*općina*) áll az ország. A megyék közül egy „kakukktójás” van, Zágráb, amely megyei jogú város. Kettős szerepkörrel rendelkeznek, ugyanis egyrészt az állam adminisztratív központjai, másrészt területi önkormányzatok.⁴¹ Az oka annak, hogy ezek a közigazgatási egységek nem tekinthetők járasoknak, az a kb. 215 000 fős átlagos lélekszámuk. A magyar rendszerhez hasonlóan a horvát helyi önkormányzatok is ellátják a saját, illetve a felsőbb szintről átadott feladatokat, és ez a városokra és a községekre is egyaránt vonatkozik.

Konklúzióként annyit érdemes kiemelni, hogy azért nem beszélhetünk a fogalmaink szerinti járasokról ezen állam tekintetében, mert a zsupánságok túl nagyok, a községek (LAU 2) pedig túl kicsik ahhoz, hogy járasnak nevezhessük őket.

b.) Olaszország

Területi közigazgatása három egységből tevődik össze: település/község (kb. 8000), provincia (kb.110), régió (kb.20). A provinciák erős történelmi hagyományokkal rendelkeznek, és a mai napig komoly szerepet töltenek be a községek segítésében, a szolgáltatások koordinációjában és a területi tervezésben stb. Önkormányzati autonómiájukat már az 1947-es alkotmány biztosította.⁴² A provincia az önkormányzatiság⁴³ és az államigazgatás szintje egyaránt.

⁴¹ Lőrinczné Dr. Bencze Edit: A közigazgatás szerkezetátalakítása a függetlenné váló Horvátországban. In: Comitatus, 2008. XVIII/9-10. 175. szám 133-147.

⁴² Pálné Kovács Ilona: Regionális politika és közigazgatás. 2. átdolgozott kiadás. Dialóg Campus Kiadó. Budapest – Pécs. 2001. 303.o.

⁴³ Önálló közigazgatási adminisztrációval rendelkeznek.

Járási szintet itt sem találunk, mivel a provinciák ahhoz túl nagyok (átlagméret 500 000 fő), a községek pedig az önkormányzás alapegységei.

III. A járások újbóli kialakításának folyamata hazánkban⁴⁴

A járási rendszer létrehozásának elhatározása a 2010. évi országgyűlési választásokat követően került elő. Az első jogszabályi lépés ez ügyben a 2011 novemberében megjelenő *1299/2011.(IX.1) Korm. határozat a járások kialakításáról*. Lényeges momentuma, hogy szervezeti szinten is szétválasztja az önkormányzati és államigazgatási feladatok ellátását. Az elképzelés egy olyan alsó középszintű, területi államigazgatási egység létrehozása, amely a település és a megye szintje között helyezkedik el, és a telepített feladatok oly módú elvégzésére ad lehetőséget, hogy az hatékonyabb, költségtakarékosabb és ügyfél-orientáltabb legyen⁴⁵. Az alapvető elgondolás az volt, hogy már 2012 júniusára létrehozzák a járási rendszert, és az iskolák állami átvételét fogadó szervként lebonyolítsák, de az iskolákat illető döntés megváltozott és így a korábbi intézkedés is elmaradt, ezért időbeli célkitűzésként a 2013. január 1. került rögzítésre. Ennek érdekében 2012. június 25-én elfogadásra került a *2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról*, amely rendelkezett többek közt az államigazgatási feladatokkal összefüggő vagyon használatáról, még hozzá akképpen, hogy azzal ki is küszöbölte az anyagi forrás hiányát az új struktúra kiépítéséhez.⁴⁶

Az apparátus megalapozásának érdekében rendelkezett a járásokhoz átkerülő kormánytisztviselők munkajogi helyzetéről, valamint a hatásköröket biztosító ágazati jogszabályok módosításáról. A munkaerő átszervezése vonatkozásában viszont felmerültek problémák, ugyanis a megyei és az önkormányzati köztisztviselőkre különböző képesítési előírások vonatkoznak, így számos remek szakember nem kerülhetett át az önkormányzatoktól. Erre talán megoldást jelenthetett volna, ha – a hiányt pótolva – nem a

⁴⁴ Fekete Géza: A magyar közigazgatás és az emberek új találkozási pontja: a járási hivatal. In: Csefkó Ferenc (Szerk.): A közigazgatás és az emberek., A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány. Pécs. 2013. 295-298.o.

⁴⁵ Az állampolgárok ügyeit a lakóhelyükhöz közel, képzett közszolgák látják el, ez által létrejöhet a gyors és eredményes ügyintézés. (vö. Új Magyar Közigazgatás. Fábian Adrián-Bencsik András: Régi és új szereplők a területi államigazgatásban: járási hivatalok és kormányablakok.2014.június.7.évfolyam 2. szám.21.o.)

⁴⁶ 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról.14. § (1) „Amennyiben törvény a helyi önkormányzat feladatát más helyi önkormányzat feladataként vagy állami feladatként, illetve állami feladatot helyi önkormányzat feladataként állapít meg, a feladat ellátását közvetlenül szolgáló és ahhoz szükséges helyi önkormányzati, illetve állami vagyonnak a feladatot átvevő részére történő tulajdonba adása nyilvántartási értéken való átvezetéssel, ingyenesen történik. Ez a rendelkezés arra az esetre is vonatkozik, ha az állam vagy az önkormányzat a közfeladat részét képező feladatot ad át, és ennek a feladatnak az ellátását közvetlenül szolgáló és ahhoz szükséges vagyonelem tulajdonjoga kerül ingyenesen átruházásra.”

megyei szintű képesítés lett volna az átvétel előfeltétele, hanem létrehoztak volna egy járási szintű, egységes képesítési modult a „felvételizőknek”.

A járások lehatárolásáról és illetékességi területük meghúzásáról a 215/2012.(VIII.23) Korm. rendelet döntött. A székhelyváltoztatásokat leszámítva más markáns átrendeződést nem okozott, viszont a hivatal felépítését, annak és vezetőjének feladatait, valamint az önkormányzati ügyiratátadás szabályait meghatározta.⁴⁷

Az önkormányzati köztisztviselők áthelyezése a járásokba megkezdődött és státuszuk is immáron kormánytisztviselővé alakult. Számukra ez sokszor nem is jelentett „bázis” váltást, mivel egyes esetekben a járási hivatalokat a korábbi önkormányzati ingatlanokban alakították ki. Az ingóságok esetében már komplikáltabb volt a helyzet, mondhatni egy „házassági bontóper vagyonmegosztására” hasonlított, ami leginkább a fejlettebb számítástechnikai eszközök, bútorok tekintetében volt jelentős. Az egyes átadó önkormányzatok infrastruktúrája (épület, informatikai eszközök, bútorok stb.) meglehetősen eltérő volt, és az átvett dolgozók szakmai felkészültsége is változékonynak minősült,⁴⁸ ami nem segítette elő az újonnan létrehozott járási hivatalok országos szintű egységes nivóját.

Úgy tűnik, hogy mindez még nem volt elég, ezért 2012 novemberében és decemberében egy időben zajlott a járások előkészítése mellett az önkormányzati közös hivatalok kialakítása és az általános iskolák állami átvétele, ami lelassította, leterhelte mindhárom projektet.

Végül 2013. január 1-jével létrejött Magyarországon 175 járás és 23 kerületi hivatal.

IV. Jogi szabályozás

1.) Az államigazgatási feladatok ellátásával összefüggő vagyon használata⁴⁹

Az államigazgatási feladat ellátását biztosító vagyon összetevői a települési önkormányzatok vagyona és vagyoni értékű joga.⁵⁰ Ezek 2013. január 1-én az állam ingyenes használatába

⁴⁷ A 296/2012.(X.17) Korm. rendelet tartalmazza a járási hivatal kialakításával kapcsolatos kormányrendeletek, módosításait, különös tekintettel az elnevezésekre. Így például az eddigi körzeti, kistérségi elnevezés helyett a járási, kerületi kifejezés került a jogszabályokba.

⁴⁸ Az átadó önkormányzatok szempontjából pedig komoly problémát jelentett a szakembergárda jelentős csökkenése.

⁴⁹ 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról

kerültek, és a használati jogot a fővárosi és megyei kormányhivatal gyakorolja. A járási hivatalok nem önálló költségvetési szervek, nem döntenek anyagi források felett, önálló tulajdonnal nem bírnak, nincs vagyongazdálkodásuk, gyakorlatilag csak a kormányhivatal által megállapított előirányzat felett rendelkeznek önállóan. A minimális pénzmozgás miatt még pénzügyi osztályra sincs lehetőség, ami viszont jelentős kiadásoktól kíméli meg a hivatalt.

Az előzőek fényében megállapítható, hogy gazdasági szempontból jelentős függésben állnak. Ennek következtében igényeiket nehezebben tudják érvényesíteni, annak bürokratikus módja lelassítja az esetleges folyamatokat. Természetesen mint mindennek, ennek is van pozitív oldala, ugyanis ezzel az anyagi felelősség is elhárul és tulajdonképpen „kényelmesebbnek”⁵¹ minősül ez a megoldás a járási hivatal dolgozói szempontjából.

Az anyagi jellegű intézkedéseken kívül a kormányhivatal, pontosabban annak koordinációs főosztálya intézi a járási hivatalok szabályzatainak megalkotását, mint például az SZMSZ-t. Ebből arra tudok következtetni, hogy ezek a szabályzatok ugyan nincsenek kifejezetten specializálva az egyes járásokra – ami nem feltétlenül probléma, ugyanis akkora méretű eltérésekkel nem találkozhatunk egy-egy járás esetében, mint a helyi önkormányzatoknál – viszont bizonyos mértékű egységességet tudnak így alkotni. A rendelkezés célja a jogszabály által meghatározott, átvételre kerülő államigazgatási feladatok ellátásának biztosítása. Az átvétel lebonyolításának részletkérdéseit a települési önkormányzatok polgármesterei és a fővárosi és megyei kormányhivatalok kormány megbízottai közötti megállapodás rögzíti. A kormányhivatal lemondhat a vagyon vagy annak egy része használati jogáról.⁵² *„Nem gazdasági tevékenység és nem eredményez adóalanyiságot a Magyarország Alaptörvénye által, illetőleg az annak felhatalmazása alapján megalkotott jogszabály alapján közhatalom gyakorlására jogosított személy, szervezet által ellátott közhatalmi tevékenység.”*⁵³ Tehát ez a „vagyonmozgás” nem adóköteles.

Amennyiben egy olyan államigazgatási feladat átvételéről/megszüntetéséről van szó, amely ellátására helyi önkormányzatok társulást hoztak létre, abban az esetben ezt a társulási megállapodást az év utolsó napjával fel kell mondani, valamint a tagok a települési

⁵⁰ Ide kell érteni az átvett államigazgatási feladathoz kapcsolódó valamennyi jogot és kötelezettséget, továbbá az ingó és ingatlan vagyont. Az ingó vagyon feletti ingyenes használat jogát gyakorolhatja állami tulajdonban lévő vagy a kormányhivatal által más jogcímen használt ingatlanban is.

⁵¹ A szociális támogatások, és az ügyintézők bérének utalásáról, valamint a mindennapi munkához szükséges eszközbeszerzésről (nyomtatópapír, boríték, gémkapocs, tűzőgép kapcsok, stb.) a kormányhivatal gondoskodik.

⁵² Ezt megteheti a megállapodásban tett nyilatkozat alapján vagy az ingyenes használat alatt bármikor.

⁵³ 2007. évi CXXVII. törvény az általános forgalmi adóról 7.§ (1) bek.

önkormányzatok által a társulásba bevitt vagyronról kötelesek elszámolni.⁵⁴

Abban az esetben, ha az államigazgatási feladat ellátását biztosító vagyon nem áll a települési önkormányzat tulajdonában, hanem pusztán csak bérli vagy más szerződés alapján a használatában van, akkor a kormányhivatal beléphet a szerződésbe az önkormányzat helyébe.⁵⁵ Szerződés alatt kell értenünk továbbá a szolgáltatókkal kötött szerződést – tehát az áramszolgáltatás, fűtés, internet stb. –, ahol szintén új felhasználóként jelenik meg a kormányhivatal az önkormányzat helyébe lépve.

Az ingatlanok esetében a települési önkormányzatot ingyenes használatba adási kötelezettség nem terheli, amennyiben az adott ingatlan⁵⁶ állami tulajdonba adását ajánlja fel, amiről megállapodásban megegyeznek.⁵⁷ Ha az ingatlanon jelzálogjog van, és annak jogosultjának kielégítési joga megnyílik, akkor a települési önkormányzat köteles az államnak egy másikat felajánlani, viszont ha erre nem képes, abban az esetben a kormányhivatal megkísérli a kielégítési jog gyakorlásának elhalasztását elérni a jogosult és az önkormányzat közötti egyezséggel.⁵⁸

A használati jog és a tulajdonszerzésnek az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzése⁵⁹, valamint az elidegenítési és terhelési tilalom alóli felmentés, továbbá a határidőre meg nem kötött megállapodás kormányhivatali határozat általi létrehozása, és e határozattal szembeni bírósági felülvizsgálat díj- és illetékmentes.

5. § (1) *„A Magyar Állam és a települési önkormányzatok az ingyenes használatba vételhez kapcsolódó intézkedések végrehajtása során kölcsönösen együttműködve járnak el.”* Ez a következőkben nyilvánul meg. A kölcsönös együttműködés első „lépcsőfoka” az volt, hogy 2012. október 31-ig megállapodást kellett kötniük a feleknek.⁶⁰ (3) *„A megállapodásokban a polgármester teljes körű felelősséget vállal az általa tett nyilatkozatok és az átadott, ismertetett adatok, információk, tények, okiratok, dokumentumok valóságtartalmáért, teljeskörűségéért és az érdemi vizsgálatra alkalmas voltaért a melléklet szerinti teljességi nyilatkozattal.”* A törvény hatálybalépését követően az átvételre szánt

⁵⁴ A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény alapul vételével

⁵⁵ A gyakorlat viszont azt mutatja, hogy bérleti szerződésbe való belépés nem volt jellemző.

⁵⁶ Amennyiben az átvételre kerülő államigazgatási feladatok ellátásához megfelelő állapotú és méretű ingatlanról van szó.

⁵⁷ Az állam tulajdonába kerülő vagyon ingyenesen a fővárosi és megyei kormányhivatal vagyonkezelésébe kerül (a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. által kötött vagyonkezelési szerződésekre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket kell alkalmazni). Az Áfa tv. 11. § (1) bekezdését és 136. §-át nem kell alkalmazni.

⁵⁸ A jelzálog esete nem volt jelentős mértékű a gyakorlatban, így kezezték másféle megoldást találna abban az esetben, ha mégis fennállt a probléma.

⁵⁹ Az ingatlanügyi hatóság a fővárosi és megyei kormányhivatal javára ingyenes használati jogot jegyez be az ingatlan-nyilvántartásba.

⁶⁰ „A határidő elmulasztása az átvételre kerülő államigazgatási feladatok ellátását biztosító vagyona vonatkozó ingyenes használati jog alapítását nem akadályozza.”

vagyont elidegeníteni és megterhelni nem lehetett 2013. január 1-ig.⁶¹ Ahol 2012. október 31-ig nem jött létre megállapodás, ott a kormányhivatal 2012. november 15-ig határozattal létrehozta. A határozat ellen fellebbezésnek nincs helye és a bírósági felülvizsgálatra tekintet nélkül végrehajtható (felfüggesztésének nincs helye), de az kérelemre megindítható, amelyről a bíróság peres eljárásban dönt.⁶² A soron kívüli perben a bíróság a közigazgatási határozatot megváltoztathatja. Ha a bíróság döntése előtt a felek megállapodást kötnek, akkor a kormányhivatal a közigazgatási határozatát visszavonja és erről a bíróságot írásban értesíti, és a bíróság a pert megszünteti.⁶³

2.) Járási biztos⁶⁴

Járási biztos a kormány megbízott által⁶⁵ a járási hivatalok felállításának előkészítésére, valamint az átadás-átvételi megállapodás előkészítésére kinevezett főosztályvezető besorolású kormánytisztviselő. Megbízásuk határozott időre, de legkésőbb 2012. december 31-ig szólt.

3.) A települési önkormányzati hivataloknál foglalkoztatott köztisztviselők

A kormányhivatal foglalkoztatotti állományába kerülnek az átvett államigazgatási feladatokat ellátók álláshelyei és az azokat ellátó köztisztviselők, valamint a feladatokkal összefüggésben funkcionális feladatokat ellátók álláshelyei és az azt végző köztisztviselők és munkavállalók, amennyiben megfelelnek a képesítési feltételeknek.⁶⁶ Abban az esetben, ha a feltételeknek nem felelnek meg, akkor az álláshelyeik a kormányhivatal állományába kerülnek át. Az át nem került köztisztviselők számára – a tapasztalatok alapján – marad bőségesen feladatkör, amit elláthatnak, így a legtöbb esetben továbbra is igényt tartanak szolgálataikra az

⁶¹ Kivéve ha a települési önkormányzat a jogügyletből származó bevétellel a 2012. évi költségvetésben számolt, vagy kérelmére a kormányhivatal elidegenítési és terhelési tilalom alól felmentést ad.

⁶² Az eljárásra a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény XX. Fejezetének rendelkezéseit kell alkalmazni.

⁶³ Az ingatlanügyi hatóság ezzel egyidejűleg gondoskodik a visszavont határozat alapján bejegyzett ingyenes használati jog törléséről

⁶⁴ A megállapodások megkötésénél a gyakorlatban legtöbbször nem volt szükség a járási biztosra, a jogi szabályozás okán – gondolok itt arra, hogy ahol 2012. október 31-ig nem jött létre megállapodás, ott a kormányhivatal 2012. november 15-ig határozattal létrehozta – azok megkötése gördülékenyen folyt le.

⁶⁵ 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról 6.§ (3) bek. : „A járási biztos kinevezésére vonatkozó javaslatot a kormány megbízott megküldi a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium közigazgatási államtitkára részére, aki a javaslat megküldésétől számított tizenöt napon belül kifogással élhet. A kifogásolt személy nem nevezhető ki járási biztosnak.”

⁶⁶ A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvényben (a továbbiakban: Kttv.) és annak végrehajtási rendeleteiben meghatározott feltételeknek.

önkormányzatok. A köztisztviselők foglalkoztatási jogviszonya a Kttv. alapján kormányzati szolgálati jogviszonnyá alakul át. Az illetményük alapvetően ugyan az marad, mint az átvételi megállapodás előtt, kivéve akkor, ha az illetmény megváltozására a megállapodás megkötése és 2012. december 31-e között a Kttv. besorolásra vonatkozó szabályai alapján került sor, viszont ha ennek a megváltoztatásnak az oka az, hogy a köztisztviselő címadományozásban részesült, személyi illetményre vált jogosulttá, illetve a települési önkormányzat rendeletével magasabb illetménykiegészítést állapított meg, akkor szintén a megállapodás megkötése előtti illetményben részesül. A túlzottan differenciált jogi szabályozás az illetmények megállapítása körében komoly bérfeszültségeket okozott a gyakorlatban. Sokszor állt elő olyan helyzet, hogy az azonos munkakört végző köztisztviselők, azonos mennyiségű munkáért ugyan akkora mértékű illetményben részesültek. Erre egy lehetséges megoldásnak bizonyult személyi illetmény megállapítása egyes esetekben, így valamelyest egyensúlyba kerültek az addig radikálisan eltérő bérezések.

A települési önkormányzat által jogellenesen megállapított illetmény átvételére nincs lehetőség, ebben az esetben a Kttv. besorolása alapján, annak rendelkezéseinek megfelelően kell meghatározni.⁶⁷

Kialakult az az elképzelés, hogy a települési önkormányzatok hivatalainak, és jegyzőinek feladata oly mértékben redukálódott, hogy az indokoltá tette a jelentős létszámcsökkentést. A kis- és nagyvárosok önkormányzati hivatalaiban viszont ezzel ellentétben egy nagyobb méretű keretszám alakult ki, ami sokszor már a túlkapacitált minőségbe kerül át, így több esetben a hivatal terheltsége szempontjából nem is releváns a köztisztviselők nagy száma, mondhatni felesleges, nem költséghatékony. Az olykor 5-6 települést egybefogó közös hivatalok pedig létszámszűkülést szenvedtek el. Mivel sokszor ez a szűkített keret nem elegendő a hivatal vezetésére, fönntartására, ezért az önkormányzatok kénytelenek a saját költségvetésükből fenntartani munkahelyeket a teljes körű, magas színvonalú szolgáltatás nyújtása érdekében. A normatív ügyintézőhelyeket a lakosságszámmal összevetve állapítják meg, de ez a szempont téves, mivel szinte mindegy, hogy mekkora lélekszámról van szó, akkor is ugyan úgy egy települési önkormányzati hivatalt kell ellátni. Fontosabb szempont lehet, hogy adott esetben egy mezőgazdasági községről, vagy egy idegenforgalom szempontjából kurrens településről van szó.

⁶⁷ A kormányhivatal állományába átkerült köztisztviselő az illetményre az életpályamodellhez kapcsolódó illetményrendszer bevezetéséről szóló külön törvény hatálybalépéséig jogosult. Fennáll egy kivételes eset, ha a Kttv. alapján a besorolása szerinti illetménye - e törvény hatálybalépését követően bekövetkező ok miatt - meghaladja az illetmény összegét.

4.) A járási hivatalok⁶⁸

a.) Illetékességi szabályok

A rendelet 1. melléklete tartalmazza a járási hivatalok székhelyeit és az illetékességi körükbe tartozó településeket, ugyanakkor egyes államigazgatási feladatok tekintetében ettől eltérő illetékességi területet is megállapíthat. „*A járási hivatal a feladatait az illetékességébe tartozó települések tekintetében kirendeltségek és települési ügysegédek útján is elláthatja.*” A járási ügysegédi rendszer továbbfejlesztése jó célnak bizonyul, annak segítségével akár helyben intézhető a járási ügy is.

A törzshivatala szervezeti egységeként működő okmányiroda viszont az egész ország területére kiterjedő illetékességgel bír a részére külön jogszabályban meghatározott feladatok tekintetében. Ezen feladatokkal összefüggő hivatalból indult eljárás esetén az az okmányiroda az illetékes, amely járási hivatal illetékességi területén az ügyfél lakóhelye, vagy tartózkodási helye van. Egyes esetekben előfordul, hogy a járási hivatal illetékességi területén több okmányiroda is működik, ilyenkor a járási hivatal vezetője által a járási hivatal törzshivatala ügyrendjében meghatározott okmányiroda az illetékes. Alapvetően a járási székhelytelepüléseken működnek okmányirodák a járási (fővárosi kerületi) hivatalok törzshivatalának részeként. A népesség-nyilvántartást az okmányirodán keresztül többek közt a járási hivatal, a kormányablak, és a megyei(fővárosi) kormányhivatal látja el. „A járási hivatal kezdeményezi a település közigazgatási területén lakcímmel rendelkező polgár személyi adatainak és adatváltozásainak nyilvántartását, gondoskodik a személyes adatok védelméről, valamint meghatározott feltételek esetén adatot szolgáltat, és az általa kezelt adatokat továbbítja a központi nyilvántartás felé.” A polgár köteles a beköltözés vagy kiköltözés után három munkanapon belül lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címét nyilvántartásba vétel céljából a járási hivatalnál bejelenteni.⁶⁹

b.) A járási hivatal szakigazgatási szervei⁷⁰

A járási hivatal szervezeti egységeként működő ágazati szakigazgatási szervek:⁷¹ 1. a járási gyámhivatal a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatok ellátására, 2. a járási építésügyi

⁶⁸ 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról

⁶⁹ Bencsik András (szerk.): Közigazgatási jog-Különös rész I. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs.2014. 120-123.o.

⁷⁰ A járási szakigazgatási szerv illetékessége megegyezik a járási hivatal illetékességével.

hivatal az építésfelügyeleti hatósági és egyes jogszabályokban meghatározott építésügyi hatósági feladatok ellátására, 3. a járási építésügyi és örökségvédelmi hivatal az építésfelügyeleti hatósági, az egyes jogszabályokban meghatározott építésügyi hatósági, és a kulturális örökségvédelmi hatósági feladatok ellátására, 4. a járási hivatal állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző szakigazgatási szerve az élelmiszer-biztonsági, élelmiszerminőség-ellenőrzési, takarmány-ellenőrzési élelmiszerlánc-felügyeleti, és állat-egészségügyi feladatok ellátására, 5. a járási földhivatal az ingatlanügyi és telekalakítási feladatok ellátására, 6. a járási hivatal munkaügyi kirendeltsége a foglalkoztatási, munkaerő-piaci feladatok ellátására, 7. a járási nép-egészségügyi intézet a nép-egészségügyi feladatok ellátására.

c.) A járási hivatal szakmai irányítása

A járási törzshivatal hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyek tekintetében a következő hatásköröket a kormányhivatalt vezető kormány megbízott gyakorolja: 1. az államigazgatási szerv döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás,⁷² 2. jogszabályban meghatározott esetekben az államigazgatási szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása, 3. egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására, 4.⁷³ jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés.⁷⁴ „A szakigazgatási szerv, a járási hivatal, továbbá a járási szakigazgatási szerv a jogszabályban megállapított hatáskörét önállóan gyakorolja.” Ezen szervek által ellátandó egyedi ügyben a kormányhivatal, illetve annak vezetője utasításadási joggal nem rendelkezik.⁷⁵

A kormányhivatal szociális és gyámhivatala ellátja a járási törzshivatal hatáskörébe tartozó szociális feladatok szakmai irányítását, valamint ennek keretében a törvényességi és szakszerűségi ellenőrzést, továbbá a fent említett négy hatáskört.

A járási szakigazgatási szervek esetében ezen hatáskörök gyakorlására a szakmai irányítást végző megyei (fővárosi) szakigazgatási szerv vezetője jogosult. „A járási

⁷¹ „Kormányrendelet más államigazgatási szervet is a járási hivatal szakigazgatási szerveként határozhat meg.” (ld. A Kormány 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelete a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról 2.§ (2) bek.)

⁷² Ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, a kormányhivatal jogosult a fellebbezés elbírálására, ha első fokon az államigazgatási hatósági ügyben a járási hivatal járt el.(vö. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 107. § (2) bek.)

⁷³ A járási hivatal törzshivatalában működő okmányiroda által ellátott feladatok tekintetében az itt említett hatásköröket az okmányirodai feladatokért felelős központi szerv vezetője gyakorolja.

⁷⁴ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 2. § (1) bek. e)-h) pontjai

⁷⁵ 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról 5.§ (2) bek.

szakigazgatási szervek feladatkörébe tartozó támogatások és ellátások felhasználásának, valamint a szolgáltatások nyújtása szabályszerűségének ellenőrzését és hatékonysági vizsgálatát a megyei (fővárosi) szakigazgatási szerv vezetője törvényességi ellenőrzés keretében végzi.”

d.) A járási hivatal vezetőjének feladatai

A járási hivatal vezetője a kormány megbízott szakmai irányítása mellett: 1. vezeti a járási hivatalt, 2. gyakorolja a járási hivatal törzshivatalának feladat- és hatásköreit, 3. biztosítja - a kormány megbízott által meghatározott keretek között - a járási hivatal szakigazgatási szervei feladatellátásának feltételeit, 4. gondoskodik a kormány megbízott által meghatározott belső szabályzatok elkészítéséről, 5. ellátja a járási hivatal üzemeltetésével összefüggő feladatokat.

e.) A járási hivatal feladatai

A jogszabályban meghatározott hatáskörök alapján a járási hivatal feladatait a törzshivatal és a szakigazgatási szervek látják el. Alapvető funkciója, hogy közreműködjön a kormányhivatal kormányzati célkitűzéseinek területi megvalósításával összefüggő feladataiban. Ez a törzshivatal részéről a kormány megbízott által meghatározottak szerint koordinációs, ellenőrzési, informatikai és képzési tevékenységet jelent, valamint a járási szakigazgatási szervek működtetésével összefüggő funkcionális feladatokat, amelyek a következők: 1. humánpolitikai és humánerőforrás-gazdálkodási, 2. költségvetési gazdálkodási, 3. pénzügyi és számviteli, 4. üzemeltetési, eszköz- és vagyongazdálkodási, 5. beszerzési, 6. szabályozási és iratkezelési, 7. ellenőrzési, 8. koordinációs, 9. jogi (peres képviseleti), 10. saját szerve működést szolgáló informatikai üzemeltetési és rendszerfenntartási, 11. kommunikációs és nemzetközi kapcsolatok lebonyolítására szolgáló feladatok.⁷⁶

A járási hivatal mondhatni „tolmácsként” ellátja a települési, nemzetiségi önkormányzatok, azok társulásai, valamint a hatóságok közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó együttműködéséhez szükséges koordinációs és kommunikációs feladatokat. A feladat ellátása során tájékoztatást kérhet illetékességi területén a települési, nemzetiségi önkormányzatoktól, az önkormányzatok társulásától, valamint a hatóságoktól. Egyeztetést kezdeményezhet a közfoglalkoztatás elősegítése érdekében az említett szervekkel, viszont azoknak utasítást nem adhat, ugyanakkor köteles jelezni a hatáskörrel rendelkező szerveknek, ha

⁷⁶ 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról 32.§ (4) bek.

közfoglalkoztatással kapcsolatos szabálytalanságot vagy jogszabálysértést észlel. „Illetékességi területén együttműködik a járási hivatal munkaügyi kirendeltségével, melynek keretében szakmai segítségnyújtásra hívhatja fel a kirendeltséget.”

Elsősorban a szociális igazgatás, szabálysértés és építés igazgatás⁷⁷ terén voltak jelentős feladatátvételek a járások részéről.

A járási hivatalok végzik az olyan elsőfokú szociális államigazgatási ügyeket, amelyek nem tartoznak a jegyzői hatáskörbe. A járási gyámhatóság tevékenységével összefüggésben felügyeletei szervként a Szociális és Gyámhivatal⁷⁸ jár el.⁷⁹ A szociális igazgatás körében változatlan a kiszolgáló tevékenység és felerősödött az önkormányzati segélyezés.⁸⁰ A sok „könnyítés” ellenére nagymértékű feladatbővülésre került sor, ami ellensúlyozta a hatáskörök átvételét.

Általános szabálysértési hatóságként – amennyiben az Sztv. másként nem rendelkezik – az adott ügyben illetékes járási hivatal jár el.⁸¹ Törvényben meghatározott esetben szabálysértés észlelése esetén helyszíni bírságot⁸² szabhat ki a járási hivatal arra felhatalmazott ügyintézője. Ha vitás, hogy több szabálysértési hatóság közül melyik köteles eljárni, a hatáskörrel, illetékességgel rendelkező szabálysértési hatóságot járási hivatal esetén a fővárosi és megyei kormányhivatal jelöli ki.⁸³ A járási hivatal az előtte folyó szabálysértési eljáráshoz egyesítheti az ugyanazon eljárás alá vont személy ellen a hatáskörébe nem tartozó szabálysértés miatt indult eljárást is, kivéve: 1.) a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértést, 2.) a bíróság elsőfokú hatáskörébe tartozó szabálysértést, 3.) a rendőrség hatáskörébe tartozó közlekedési szabálysértést, 4.) a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hatáskörébe tartozó szabálysértéseket.⁸⁴

⁷⁷ Ezzel sokszor nem értek el nagy változást, ugyanis a községek többségében nem is volt építésügy ezért nem is érezhető nagymértékű tehercsökkenés.

⁷⁸ A Szociális és Gyámhivatal a felügyeleti tevékenység mellett még ellátja a gyermekvédelmi és gyámügyi hatósági feladatokat, továbbá a szociális intézmények működési engedélyezésével és ellenőrzésével kapcsolatos feladatok ellátásában is részt vesz.

⁷⁹ Bencsik András (szerk.): Közigazgatási jog. Különös rész I. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs.2014. 137-138.o.

⁸⁰ Még mindig „betéved” egy-két ügyfél a települési önkormányzati hivatalba, mielőtt a járáshoz menne.

⁸¹ Ivancsics Imre-Fábián Adrián: Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs.2013. 243.o.

⁸² A kiszabott helyszíni bírság végrehajtásáról a kiszabó szerv szabálysértési hatósága gondoskodik.

⁸³ „A közigazgatás-szervezésért felelős miniszter a szabálysértési szabályozásért felelős miniszterrel egyetértésben kiadott rendeletében a kormányhivatal illetékességi területén a járási hivatal hatáskörébe tartozó valamennyi vagy egyes szabálysértési ügyekben való eljárásra, valamint a járási hivatal rendes munkaidején túl történő eljárásra az általános illetékességgű járási hivaltól eltérő más járási hivatal illetékességét is megállapíthatja.”(ld. 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről)

⁸⁴ 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről

Az építésügyi igazgatás hatásköre 2013. január 1. előtt még az egyes helyi önkormányzatoknál volt, de a jogalkotó egy tollvonással, közel 1 hónap leforgása alatt megszüntette, és a járásszékhely városokhoz, valamint a járási hivatalokhoz helyezte el. Kiemelt építési hatóság a járási építésügyi és örökségvédelmi hivatal. Ellátja a jogszabályban meghatározott építésügyi ügyeket, összevont telepítési eljárást, integrált eljárást folytat le. Építésfelügyeleti hatósági tevékenységet lát el, és ő lép be a kizárt jegyzők helyébe az eljárásba. Jelentős örökségvédelmi, régészeti és műemlékvédelmi hatáskörökkel bír. A másodfokú építésügyi feladatokat a kormányhivatalok szakigazgatási szervei látják el.⁸⁵

A járási hivatalok kialakításával, 2013. január 1-étől megszűntek a települési önkormányzatok köznevelési kötelezettségei, azok állami feladattá váltak, ami nem pusztán a köznevelési intézmények fenntartásában, hanem a 3000 főnél kisebb lélekszámú települések esetében a működtetésében is megnyilvánul. Erre a feladatra hozták létre a Klebelsberg Intézményfenntartó Központot (KLIK), amelynek járási illetékességgel működő területi szervei a tankerületek. Ezek a járásban működő általános iskolák, alapfokú művészeti iskolák, és gimnáziumok fenntartásához kapcsolódó feladatokat látják el.⁸⁶

A földügyi igazgatás sokszorosan bonyolultabbá vált a kifüggesztések miatt, valamint az adás-vétel engedélyezés előkészítése tekintetében. Az elektronikus anyakönyvezés nehezebbé⁸⁷ tette magát a tevékenységet.⁸⁸ Minél messzebb kerül a közigazgatás az ügyféltől, neki annál nehezebb az ügyeit rendezni. Az elektronikus közigazgatás célja, hogy közel hozza az ügyfeleket és megkönnyítse, meggyorsítsa az ügyintézés folyamatát, de ennek a célnak alá kell rendelni azt a szempontot, hogy sokan még nem rendelkeznek a működtetéséhez szükséges infrastruktúrával. Mindent helyben kell intézni, ami a közelséget indokolja, és amihez megvan a helyi felkészültség. A kvalifikáltabb, kisebb számba előforduló, a járási szinten egységes joggyakorlat kialakítását szükségessé tevő területeket kell inkább elvenni.

A Ket. eredeti tervezetében szerepelt egyfajta kistérségi végrehajtó szolgálat, de idő közben kivették ezt a rendelkezést, pedig szükséges lehet az, hogy a helyi végrehajtást egy

⁸⁵ Bencsik András (szerk.): Közigazgatási jog. Különös rész I. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs.2014. 103. o.

⁸⁶ Rózsás Eszter: Közigazgatási jog. Különös rész II. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs.2014. 122-123.o.

⁸⁷ „A rendszer indulása után már másnap többen is beszámoltak arról, hogy országszerte akadozott vagy egyáltalán nem működött az új elektronikus rendszer. Vidéken előfordult, hogy a gyászoló családoktól elnézést kellett kérnie az anyakönyvvezetőknek, mivel nem tudtak halotti anyakönyvi kivonatot kiállítani, nyomtatni.” (ld. <http://www.vg.hu/kozelet/tobb-mint-900-millioba-kerult-az-elektronikus-anyakonyvezes-431929>)

⁸⁸ A teljes költsége 919,3 millió forint volt: ebből az összegből 412,6 milliót fordítottak a technikai eszközök beszerzésére, 102,1 millióba kerültek a technikai eszközökhöz kapcsolatos licencek, az igazgatási és rendszerkonceptió 77,5 millióba, míg az alkalmazásfejlesztés 262 millióba került. A rendszerrel kapcsolatos képzésre, oktatásra, könyvvizsgálatra, közbeszerzésre 64,9 millió forintot költöttek. (vö. <http://www.vg.hu/kozelet/tobb-mint-900-millioba-kerult-az-elektronikus-anyakonyvezes-431929>)

profí járási iroda ellássa, ami kitermelné a saját fenntartásához szükséges anyagi háttérét. Jelenleg az önkormányzatok jelentős része bírósági végrehajtatókkal végezteti el ezt a tevékenységet, viszont ez sokkal költségesebb.

Vannak bizonyos feladatkörök, amelyeket viszont indokolt lenne a járási hivatalhoz rendelni. A birtokháborítás feladatkörét célszerű lenne a járáshoz csatolni, mivel ez most a jegyzőkre hárul, de ennek elvégzésére leterheltség, gyakorlat hiánya miatt nem képesek. Az 1000 főnél nagyobb szabadtéri, 300 főnél nagyobb beltéri rendezvény engedélyeztetése, főleg a nagymértékű panasz bejelentések miatt is nehéz feladatnak bizonyul a települési önkormányzatok számára, a járás viszont erre alkalmas lenne, képes lenne egy szakmailag, műszakilag felkészült gárda létrehozására, és a zajvédelmi hatáskör gyakorlására is. A telephely engedélyezések tekintetében is hasonló helyzet áll fön.

Összességként elmondható, hogy a feladatok mennyiségéhez, méreteihez képest túl nagy a járások apparátusa, nem teljes mértékben kihasználta ez az új közigazgatási szint.

f.) A járási hivatal illetékességének megváltoztatása és új járási hivatal kialakítása

A települési képviselő-testület határozatában kezdeményezheti a településnek másik járási hivatal illetékességi területéhez történő átcsatolását, illetve új járás kialakítását, de ennek indokoltságát⁸⁹ a kormányhivatal megvizsgálja. A kormányhivatal kormány megbízottja küldi meg a képviselő-testületi határozatot a közigazgatás-szervezéséért felelős miniszternek.⁹⁰ A miniszter azt javaslat formájában az általános önkormányzati választások évében április 20-ig nyújtja be a Kormánynak, amelynek döntése alapján átcsatolásra, illetve új járási hivatal kialakítására az általános önkormányzati választások napjával kerülhet sor. A III. tanács törvény a járási tanácsokat megszüntette, de a járási hivatalt meghagyta, és ezzel párhuzamba hozható a jelenkor eseménye, miszerint a jogalkotó kiveszi a járást a megyei önkormányzati vonalból és az államigazgatási megyei szerveződésébe pozícionálja át

g.) Kormányablak, a járási hivatalok integrált ügyfélszolgálati irodái

⁸⁹ Különösen indokolt ha az államigazgatási feladatok hatékonyabb ellátása biztosítható, vagy ha a közlekedési feltételek jelentősen megváltoznak.

⁹⁰ A település besorolásának megfelelő járási hivatal hivatalvezetőjének, átcsatolás esetén a másik járási hivatal hivatalvezetőjének, és a kormányhivatal véleményének csatolásával.

A kormányablakok célja az egyablakos ügyintézés biztosítása az ügyfelek számára, tehát a hivatalos ügyeket egy helyen tudják intézni és nem kell például a földhivatalból a munkaügyi kirendeltséghez rohanni. Jellemzőjük az egységes arculat és szolgáltatás. A kormányablakokat a korábbi okmányirodák rendszerére építik ki, de vannak új helyszínek is mint például pályaudvarok, Tesco stb. *„Hivatalból indult eljárásra az a kormányablak az illetékes, amelyet működtető járási hivatal illetékességi területén az ügyfél lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye (székhelye, telephelye) van. Amennyiben a járási hivatal illetékességi területén több kormányablak is működik, az eljárásra a járási hivatal által a járási hivatal törzshivatala ügyrendjében meghatározott kormányablak az illetékes.”*⁹¹

Jelenleg négy szolgáltatástípust nyújtanak: 1. kérelmek terjeszthetők elő és bejelentések tehetők meg, 2. tájékoztatás igényelhető egy adott ügy várható ügymenetéről, valamint az ügyfél jogairól és kötelezettségeiről, 3. szakmai, informatikai támogatás az egyedi ügyek intézéséhez, 4. iratbetekintési és iratmásolati szolgáltatás a szakhatósági eljárásokkal összefüggésben.

V. Összegzés

Alapvetően jó elképzelésnek tűnik – az eddigi tapasztalatok alapján – a járási rendszer megteremtése hazánkban. Hiánypótlónak tekinthető egy olyan területi egység a közigazgatásban, amely az ügyfelekhez közel eső szinten igyekszik megvalósítani a hatósági tevékenységet, és ezáltal gyorsabb, hatékonyabb ügyintézésre képes véghezvinni. Mint általában minden jó elképzeléssel, ezzel is csak egy probléma van, a kivitelezés. Véleményem szerint jelenlegi állapotában még nem kellően kihasznált ez a jogintézmény, ebben még rejlenek lehetőségek, megfelelően kidolgozott, következetes döntésen alapuló feladat- és hatáskörrel kell felruházni ezt az intézményt. Egyelőre leginkább ügyintézői szintnek mondható, ami a kormányablakok működtetésében manifesztálódik. Azt kiegészítve, az ügyfélfogadást elősegítve működnek a települési ügysegédek, amely rendszer nagymértékben hozzájárul az ügyintézésben az egyenlő bánásmód (Ket.-ben rögzített) elvének megvalósulásához. Véleményem szerint a mai magyar társadalomban ez az út járható, ezt indokolt azonban tovább fejleszteni. Az elektronikus úton történő ügyintézés hazánkban még

⁹¹ 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet a kormányablakokról 1.§ (4) bek.

„gyerekcipőben jár”. Elfogadom azt a tényt, hogy valóban ebben rejlik a jövő, sőt, egyes országokban ez már most is működőképes, de mi még nem állunk azon a szinten sem az infrastruktúra tekintetében, sem a „számítástechnikai kultúra” terén. Az talán kézenfekvő (a statisztikai adatokból kiderül), hogy meglehetősen sok olyan magyar állampolgár van, aki nem rendelkezik internet hozzáféréssel, nincs telefonelérhetősége, ebben a megközelítésben „offline” felhasználónak tekinthető, de emellett meg kell említeni azt is, hogy jelentős hányadát teszi ki az infrastruktúrával rendelkezők részének az olyan, aki életkorából vagy az informatikai képzettség hiányából kifolyólag nem tudja használni az elektronikus ügyintézés rendszereit.

Záró gondolatként rögzítendő, miszerint egy alapvetően indokolt struktúra kialakítása mellett tette le a jogalkotó a voksát. A kutatási eredmények alapján azonban kimutathatók a továbbfejlesztés útjai. Az elmúlt évek jogalkotói lépései arra irányultak, hogy a közigazgatás közelebb kerüljön az emberekhez, a folytatásnak pedig arról kell szólnia, hogy ez a távolság nem növekedhet. Magyary Zoltán szavaival élve: *„A közigazgatásnak nincs más létejogi jogosultsága, nincs más mértéke, mint az emberek és a nemzet szolgálata.”*

Irodalomjegyzék

Alan Watson. Legal Transplants: An Approach to Comparative Law. second edition. published in 1993 by the University of Georgia Press. Athens, Georgia. 1974

Balogh Zoltán: Az új regionalizmus svéd modelljeinek alkalmazhatósága Magyarországon. Budapest. Ph.d. értekezés. 2008

Bencsik András (szerk.): Közigazgatási jog. Különös rész I. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs. 2014

Bottlik Zsolt: A regionális gazdasági különbségek etnikai háttéréről – Bulgária példáján. In: Regionális értékelő és kvantitatív analízisek. ELTE Regionális Földrajzi Tanszék. Budapest. 2004

Miha Brejc .–Stane Vlaj .: Önkormányzatiság Szlovéniában, különös tekintettel a regionalizációra. (fordította: Herczegné Süle Katalin) Horváth Gy. (szerk.): A régiók szerepe a bővülő Európai Unió-ban. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja. 2000

Dominkovits Péter – Horváth Gergely Krisztián: A szolgabíráktól a járási hivatalokig – a járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig. In: Csité András – Oláh Miklós (szerk.): „Kormányozni lehet ugyan távolról, de igazgatni csak közelről lehet jól...” Tanulmány a területi igazgatás magyar történelmi hagyományairól, az átalakításra vonatkozó jelenkori kutatások eredményeinek áttekintése, valamint az európai tapasztalatok bemutatása. HÉTFA Elemző Központ, Budapest. 2011

Fábián Adrián: Közigazgatás-elmélet. Dialóg Campus Kiadó. 2012

Fábián Adrián (szerk.): Válogatott európai önkormányzati modellek. Dialóg Campus Kiadó. 2012

Fábián Adrián-Bencsik András: Régi és új szereplők a területi államigazgatásban: járási hivatalok és kormányablakok. Új Magyar Közigazgatás. 2014. június, 7. évfolyam 2. szám.

Fekete Géza: A magyar közigazgatás és az emberek új találkozási pontja: a járási hivatal. In: Csefkó Ferenc: A közigazgatás és az emberek. Pécs, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány.2013

Hajdú Zoltán:Magyarország közigazgatási földrajza. Dialóg. Campus Kiadó, Budapest-Pécs.2005

Hardi Tamás – Mezei István: A racionalizmus és a nacionalizmus küzdelme. Eurorégiók a magyar-szlovák határon. Comitatus : önkormányzati szemle.2003

Lőrinczné Dr. Bencze Edit): A közigazgatás szerkezetátalakítása a függetlenné váló Horvátországban. In:ComitatusXVIII/9-10. 175. szám.2008

Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest.1942

Pálné Kovács Ilona: Regionális politika és közigazgatás, 2. átdolgozott kiadás, Budapest – Pécs: Dialóg Campus Kiadó.2001

Rózsás Eszter: Közigazgatási jog. Különös rész II. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs.2014

Szamel Katalin: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. Budapest.2011

Internetes források

-<http://www.jaras.info.hu/jaras/jaras-tortenete> .utolsó letöltés:2014.10.14.

[-http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf](http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf), 2014.10.1

[-http://2010-2014.kormany.hu/download/a/ae/60000/J%C3%A1r%C3%A1s%20nemzetk%C3%B6zi%20kitekint%C3%A9s.doc](http://2010-2014.kormany.hu/download/a/ae/60000/J%C3%A1r%C3%A1s%20nemzetk%C3%B6zi%20kitekint%C3%A9s.doc). utolsó letöltés: 2014.10.7

[-http://www.vg.hu/kozelet/tobb-mint-900-millioba-kerult-az-elektronikus-anyakonyvezes-431929](http://www.vg.hu/kozelet/tobb-mint-900-millioba-kerult-az-elektronikus-anyakonyvezes-431929) 2014.11.1.

Felhasznált jogszabályok jegyzéke

-1869. évi IV. törvénycikk a bírói hatalom gyakorlásáról

-1886. évi 22. tc. 47.§

-1929. évi 30. tc

-14/1945. M. E. rendelet

-1030/1945. M.E. rendelet

-1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

-1950. évi I. törvény A helyi tanácsokról

-1954.évi II. törvény A Magyar Népköztársaság bírósági szervezetéről

-1971. évi I. törvény A tanácsokról

-1971. évi I. tv. 75. § (8). bek.

-Magyarország Alaptörvénye Nemzeti hitvallás

-Magyarország Alaptörvénye Szabadság és Felelősség fejezetének XXVI. cikke

-Szlovák Köztársaság területi-közigazgatási rendjéről szóló 1996. évi 221. számú törvény

-1997. évi CXXXV. törvény A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló

-302/2001. számú a magasabb szintű területi egységek önkormányzatáról (az önkormányzati megyékről) szóló törvény

-2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 107. § (2) bek.

-2007. évi CXXVII. törvény az általános forgalmi adóról 7.§ (1) bek.

-2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról 5.§ (2) bek.

- 2010. évi XLIII. törvény A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 2. § (1) bek.
- 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról 32.§ (4) bek.
- 1299/2011.(IX.1) Korm. határozat a járások kialakításáról
- 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról 14. § (1)
- 2011. évi CXCIX. törvény A közszolgálati tisztviselőkről (Kttv.)
- 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról
- 215/2012.(VIII.23) Korm. rendelet
- 296/2012.(X.17) Korm. rendelet
- 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról
- 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról
- 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet a kormányablakokról 1.§ (4) bek.

